

NOTA EDITORIAL

LA AUTONOMÍA DEL BANCO DE LA REPÚBLICA Y EL RECIENTE FALLO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Sin duda, una de las modificaciones más importantes introducidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue la creación de un banco central autónomo encargado de combatir la inflación. Con esta decisión, no solo se acogió la experiencia internacional en esta materia sino que al designar a la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, el ejecutivo perdió estas competencias, que hasta entonces había detentado de manera exclusiva. La idea de establecer un órgano constitucional autónomo encargado de preservar el valor adquisitivo de la moneda se fundamentó en la tesis de que sólo con políticas de largo plazo puede reducirse la inflación y que los gobiernos son propensos, por razones de conveniencia política, a producir sorpresas de expansión monetaria para estimular temporalmente el crecimiento económico, en detrimento de la estabilidad de precios.

La Corte Constitucional ha jugado un papel muy importante en señalar los alcances de la autonomía del Banco de la República y en delimitar sus funciones frente a las demás ramas del poder público. Las decisiones de la Corte Constitucional se pueden dividir en dos fases. Una primera, que va hasta 1994, en la cual se ocupó principalmente de definir la autonomía técnica, patrimonial y administrativa del Banco. Y una segunda fase que ha enriquecido esa doctrina constitucional e incorporado en su análisis temas cruciales como la relación del Ban-

co de la República con las ramas legislativa y ejecutiva. En ambas fases la jurisprudencia de la Corte ha respaldado de manera inequívoca la autonomía del Banco de la República y de su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

En esa misma dirección se encuentra orientada la reciente providencia que declaró la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 31 de 1992 e inexequible una parte del parágrafo de dicho artículo que imponía la obligación a la Junta Directiva del Banco de la República de fijar cada año una meta de inflación menor que la registrada en el año anterior. En este fallo, la Corte profundiza en el tema de la coordinación entre las políticas cambiaria, monetaria y crediticia a cargo de la Junta Directiva con la política fiscal, salarial y de empleo a cargo del Gobierno Nacional. Infortunadamente se ha vuelto costumbre discutir públicamente, a través de los diferentes medios de comunicación, los fallos de la Corte Constitucional antes de conocer su texto, con la única base de un resumen que, después de la reunión de la Sala Plena, hace el Presidente de la Corte. Esta práctica lleva a que no siempre el alcance de los fallos se conozca correctamente, o a que los comentarios no reflejen el real contenido del fallo. Así, durante los pasados meses de junio y julio, se especuló mucho sobre una supuesta restricción de la autonomía del Banco, así como sobre la imposición de objetivos adicionales a los contemplados por la Ley 31 de 1992.

Conocida la sentencia C-481 de 1999 puede concluirse que no afecta el mandato constitucional del Banco de la República de combatir la inflación como equivocadamente se informó, y que, antes que menoscabar los fundamentos de la autonomía de la institución, contiene muchas ideas que la refuerzan¹.

Las siguientes son las principales conclusiones de la citada sentencia:

- *La preservación de la estabilidad de precios constituye no solo un derecho de los ciudadanos sino también un deber del Estado.*

Señala la Corte que es innegable que en una “economía de mercado como la colombiana (CP art. 333) la preservación de la capacidad adquisitiva de la moneda es una meta trascendental de la política económica estatal, por cuanto la inflación no solo afecta el crecimiento y desarrollo económicos, sino que tiene también efectos sociales regresivos. Así, desde el punto de vista estrictamente económico, en el largo

plazo, la inflación genera distorsiones y desequilibrios que obstaculizan la asignación eficiente de los bienes y servicios, por cuanto altera los precios relativos entre las mercancías y acrecienta los costos de transacción, con lo cual retarda el crecimiento y produce desconfianza en los mercados. Y desde el punto de vista social, la inestabilidad en los precios tiene un impacto negativo en toda la sociedad, pero en especial en los sectores más vulnerables de la población, ya que reduce su ingreso real, por lo cual la inflación se ha convertido, tal y como se afirma recurrentemente, en uno de los impuestos más regresivos”.

- *El Banco de la República tiene como finalidad básica combatir la inflación.*

Acorde con la anterior premisa, es decir, considerando los beneficios que para la sociedad implica preservar la estabilidad de precios, la Constitución le asignó al Banco de la República y a su Junta Directiva como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, la finalidad básica de combatir la inflación. Para ello, la misma norma constitucional le estableció una autonomía patrimonial, administrativa y técnica y definió que este organismo no pertenece a ninguna de las ramas clásicas del poder sino que es una institución autónoma frente a ellas.

- *La Constituyente acogió un modelo intermedio de banca central en el cual no tiene independencia plena, pero tampoco está subordinado al Gobierno.*

Aclara la Corte que “el constituyente no escogió ninguno de los modelos extremos de la Banca Central, a saber, aquel en que el Banco es una institución totalmente subordinada al Gobierno y que persigue simultáneamente múltiples finalidades (estabilidad monetaria, fomento de determinadas industrias, etc...), tal y como lo fue el Banco de la República en los años sesenta, ni aquel en donde, por el contrario, el Banco Central es totalmente independiente de sus decisiones y tiene exclusivamente la finalidad de controlar la inflación, sin que deba tomar en consideración otros objetivos”.

- *La función de combatir la inflación por parte del Banco de la República tiene límites formales y materiales.*

Se define como límite formal la ley que en materia de funciones e instrumentos señale de manera general el Congreso, en este caso la Ley

31 de 1992, y el Plan Nacional de Desarrollo, y como límite material, la coordinación con la política económica general.

- *En ejercicio de este límite formal el Congreso no puede invadir la autonomía de la Junta.*

La sentencia reitera que el Congreso sólo puede establecer criterios y objetivos generales que no invadan “el contenido esencial de la autonomía de la Junta, o que obliguen a la Junta a adoptar decisiones que imposibiliten el mandato de coordinación entre esa entidad y las otras autoridades económicas o que desconozcan el contenido social del Estado colombiano y las finalidades de su intervención en la economía”. Es decir, que al legislativo le está “vedado señalar directrices concretas, por cuanto, de hacerlo, estaría desplazando la decisión autónoma de la Junta”.

- *Los límites materiales se concretan en la coordinación con la política económica general.*

Las funciones de la Junta “deben ejercerse en coordinación con la política económica general y sus actuaciones, como las de los demás órganos del Estado, deben propender a la realización de los valores del Estado social de derecho (CP art.1 y 2) y a la materialización de los fines propios de la intervención del Estado en la economía (CP art. 334). Esto significa que si bien la finalidad primaria de la actividad del Banco es la estabilidad de precios, sin embargo esta institución no puede ser indiferente a otros objetivos de política económica de raigambre constitucional, como pueden ser la búsqueda del pleno empleo o la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (CP art. 334)”.

Esta afirmación de la Corte confirma lo ya dicho en el pasado por el Alto Tribunal al indicar que el marco de coordinación por excelencia debía ser el Plan Nacional de Desarrollo que por esencia establece las estrategias e instrumentos que se utilizarán para lograr no sólo el crecimiento económico sino el cumplimiento de los distintos objetivos que le impone a la acción estatal la Constitución de 1991. Adicionalmente, es compatible con la Ley 31 que señala que la coordinación de las políticas debe hacerse anualmente con el programa macroeconómico aprobado por el Consejo de Política Económica y Social (CONPES), en donde se establecen metas de crecimiento económico, empleo y gasto público.

Cabe recordar que desde la creación de la Junta Directiva, el programa económico ha sido aprobado de común acuerdo con el Gobierno Nacional. Este programa, que se anuncia anualmente, busca la consistencia entre las variables monetarias, cambiarias, financieras y fiscales con el logro de objetivos específicos como la tasa de crecimiento de la economía y la meta de inflación.

En un plano más práctico, este ejercicio de coordinación se hace mensualmente con el Ministro de Hacienda en la reunión de junta directiva, en la cual se revisa el comportamiento de los precios para definir la política en materia de tasas de interés. El informe sobre inflación que el Banco de la República publica trimestralmente, hace un seguimiento cuidadoso no sólo del comportamiento de los agregados monetarios sino que también atiende a la evolución de variables reales como el empleo, la producción, etc., la cual, obviamente, hace parte de los fundamentos de las decisiones de la autoridad monetaria.

Así las cosas, la Corte invoca en su sentencia algo sobre lo cual están de acuerdo todos los economistas. Esto es, que la política monetaria, cambiaria y crediticia debe ser consistente con las políticas fiscal, salarial y de empleo, a cargo del gobierno, para mantener el equilibrio y dinamismo de la economía. Con el fin de hacer posible esta consistencia, indica la Corte que “el deber de mantener la capacidad adquisitiva de la moneda no solo se predica de la autoridad monetaria, crediticia y cambiaria, ..., sino también de quienes tienen responsabilidades en la formulación y ejecución de la política general del país”. En consecuencia y utilizando palabras de la Asamblea Nacional Constituyente: el Banco de la República no está subordinado al gobierno, como tampoco el gobierno lo está al Banco.

- *El mandato legal que ordena al Banco adoptar metas de inflación siempre menores a las registradas afecta la autonomía de la Junta y desconoce la coordinación entre las funciones de la Corporación y la política económica general.*

Encuentra la Corte que dado que el legislador no puede definir temas particulares y concretos relacionados con la forma como debe realizar sus funciones la Junta Directiva del banco central, la obligación de fijar una meta inferior a la registrada limita su autonomía técnica. Reitera la doctrina que dicha autonomía consiste en “su capacidad para analizar libremente los fenómenos monetarios y para diseñar sin injerencia de

otras autoridades los instrumentos que demande el ejercicio de sus atribuciones en aquellas materias que tienen por objeto cautelar la estabilidad de la moneda y asegurar la solidez y la confianza en el sistema monetario del país”.

Como puede apreciarse, la sentencia mantiene la función objetivo del Banco de combatir la inflación y aclara cómo esta función se encuentra dentro del marco del Estado social de derecho. Desarrolla juiciosamente argumentos sobre la naturaleza del Banco que se identifican claramente con los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente. Elabora la doctrina que respecto a la coordinación de las funciones de la Junta Directiva frente a la política económica general había expresado en el pasado. Ratifica la autonomía del Banco frente a las funciones del Congreso. Finalmente, recuerda a las demás entidades del Estado que también tienen compromisos para combatir la inflación y que, por lo tanto, el mandato constitucional de coordinación es de doble vía.

De allí que no tengan sustento en el texto de la providencia las versiones y comentarios que sugieren que la Corte con su fallo modificó el mandato constitucional que tiene el Banco para combatir la inflación. La Corte, correctamente, aboga por la consistencia de la política macroeconómica como instrumento para lograr un crecimiento económico más alto con mayor empleo y menor inflación, principio que ha regido las decisiones de la Junta Directiva del Banco de la República desde el momento mismo de su creación.

Miguel Urrutia Montoya
*Gerente General**

Esta nota se elaboró con la colaboración del Doctor Gerardo Hernández Correa, Secretario de la Junta Directiva del Banco de la República. Las opiniones del presente editorial no comprometen a la Junta Directiva y son responsabilidad del Gerente General.

NOTA

- ¹ En un interesante salvamento de voto el magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz expresó su desacuerdo con la posición mayoritaria de la Corte, argumentando, entre otras, las siguientes razones: i) El que se hubiera señalado como límite de la competencia de la Junta Directiva del Banco de la República las llamadas "normas-mandato" previstas en la Carta podría restringir su autonomía técnica. En palabras del Magistrado " La imposibilidad de alcanzar simultáneamente todos los objetivos económicos, propiciará una conflictividad constante en torno de cada política adoptada por la Junta Directiva, cuya impugnación o defensa emularán desde distintos horizontes temporales y supuestos teóricos." ii) El que el legislador determinará a la Junta Directiva señalar una meta específica de inflación siempre menor a la última registrada no era inconstitucional. "La Constitución, como se ha sostenido en varias oportunidades, siempre que se respeten sus principios, valores y reglas, deja a los poderes constituidos- sobre todo al Legislador- una esfera amplia para establecer y ensayar distintas políticas." En opinión del magistrado si una medida es considerada equivocada o inconveniente, compete al Legislador y no a la Corte Constitucional, pronunciarse sobre ella.